

LA LOI SPÉCIALE DE FINANCEMENT

Infanti Gianni

En octobre 2011, le Formateur et les négociateurs fédéraux ont finalisé, après des mois de crise institutionnelle, la sixième réforme de l'Etat.

Au menu, une série de transfert de compétences vers les entités fédérées (Régions et communautés).

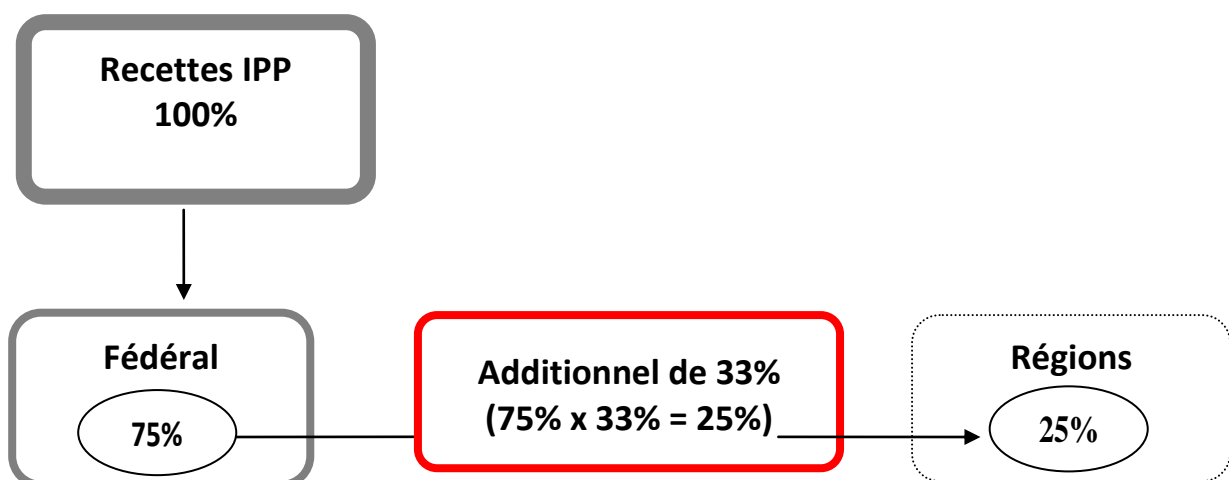
Le Cepag s'est penché sur ce transfert de compétences et ses conséquences. De ces réflexions, plusieurs notes ont été produites afin de comprendre les tenants et aboutissants, les enjeux et les perspectives de cette réforme historique.

Un changement de philosophie

Le nouveau modèle de financement des Régions prévoit le remplacement des dotations actuelles par un système d'autonomie fiscale au travers d'additionnels régionaux.

D'un point de vue symbolique, les Régions apparaissent comme un nouveau pouvoir taxateur alors que dans sa version actuelle, l'Etat fédéral « offrait » le financement aux entités fédérées. Concrètement, les Régions devront appliquer des additionnels sur l'IPP fédéral afin de maintenir leur niveau de financement.

Le graphique ci-dessous illustre cette opération :



Concrètement, sachant que les revenus à l'IPP sont de 42,9 milliards d'euros, le Fédéral conserverait 32,2 milliards d'euros et la différence de 10,7 milliards pourrait être récupérée par les Régions via les additionnels.

Le tableau suivant nous indique la ventilation de ces 32,2 milliards d'euros selon les Régions.

Wallonie	9,19 milliards
Flandre	20,35 milliards
Bruxelles	2,67 milliards
Belgique	32,21 milliards

A l'analyse de ce tableau, il appert que 1% d'additionnel en Wallonie correspond à un montant de 91,9 millions d'euros (0,01*9,19 milliards).

a) Simulation de l'impact d'une augmentation du taux d'additionnels :

Comparons à présent la différence pour un travailleur dont le revenu professionnel déclaré est de 25.000 € (exemple simplifié) et prenons comme hypothèse un taux unique d'additionnels régionaux de 33,33% :

	Avant réforme	Après réforme
Revenu net imposable (a)	22.420	22.420
Impôt fédéral (b)	5.961	4.471
Additionnels communaux (8%) (c)	477	477
Additionnels régionaux (33,33%) (d)	-	1.490
Impôt total (e=b+c+d)	6.438	6.438
Revenu net (a-e)	15.982	15.982

Nous constatons qu'il n'y a aucune différence sur le total de l'impôt payé par le travailleur. Néanmoins, les Régions peuvent disposer du pourcentage d'additionnels qu'elles souhaitent. Si l'on prend comme exemple une augmentation de 2 points d'additionnels par rapport au taux de 33,33%, les résultats seraient les suivants :

	Après réforme
Revenu net imposable (a)	22.420
Impôt fédéral (b)	4.471
Additionnels communaux (8%) (c)	477
Additionnels régionaux (35,33%) (d)	1.580
Impôt total (e=b+c+d)	6.528
Revenu net (a-e)	15.892

Dans ce cas précis, le passage d'un additionnel régional à 35,33% engendre un supplément d'impôts de 90 € par an pour ce travailleur. Dans un même temps, les recettes de la Région wallonne seraient améliorées de quelques 183,8 millions d'euros (2*91,9 millions).

b) Simulation de l'impact pour la Région wallonne d'additionnels différenciés par tranche d'impôt :

Il ne faut pas perdre de vue que les Régions auront la possibilité d'établir sur l'impôt fédéral des additionnels différenciés par tranche d'impôt. Cette possibilité dont dispose les Régions pourrait permettre d'instaurer en Région wallonne une fiscalité plus juste. Les seules contraintes liées à la différenciation des additionnels par tranche sont que :

- le taux d'additionnels régionaux sur une tranche d'impôt ne peut être inférieur à 90% du taux d'additionnels régionaux le plus élevé parmi les tranches inférieures d'impôts ;
- l'avantage fiscal par contribuable ne soit pas supérieur à 1.000 €, uniquement en cas de dégressivité de l'impôt.

Concrètement, la Région wallonne pourrait rencontrer la revendication de la FGTB wallonne relative à la création de deux tranches fiscales supplémentaires à savoir une tranche à 55% pour les revenus de plus de 8.000 € bruts par mois et une autre tranche à 65% pour les revenus de plus de 14.000 € bruts par mois. Cette décision fiscale en Wallonie prendrait donc la forme d'additionnels différenciés de 36,66% (au lieu des 33,33%) et de 40%.

Sur base des statistiques fiscales wallonnes, nous avons donc réalisé la simulation suivante :

- ligne 1 : passage d'un additionnel de 33,33 à 36,66% pour les contribuables wallons dont le revenu brut par mois est supérieur à 8.000 € ;
- ligne 2 : passage d'un additionnel de 33,33 à 36,66% pour les contribuables wallons dont le revenu brut par mois est supérieur à 8.000 € et de 33,33% à 40% pour les revenus dépassant les 14.000 € bruts par mois.

revenu brut/mois	revenu net/mois ¹	imposable /an	Nbre de personnes	additionnels	Gain pour la RW
8.000	3.900	90.000	19.041	36,66% (+3,33 points)	4,3 mio €
14.000	6.300	165.000	4.833	40% (+6,66 points)	26 mio €

Comme nous pouvons le constater, l'application d'un additionnel de 36,66% sur la tranche d'impôts comprise entre 90.000 € et 165.000 € et d'un additionnel de 40% sur les montants excédents les 165.000 € rapporterait une recette fiscale complémentaire de plus de 30 millions d'euros pour la Région wallonne. Ces moyens budgétaires supplémentaires devraient être consacrés à l'une ou l'autre mesure spécifique du redéploiement économique wallon et ce, afin que l'effort complémentaire demandé à certains contribuables wallons ait une finalité connue de tous.

Concrètement, un contribuable ayant un revenu imposable de 125.000 € par an (+/- 4.740 € nets par mois) paiera, sur bases de notre simulation, 38 € de plus par mois par rapport à la situation actuelle. Un contribuable disposant quant à lui d'un revenu imposable de 200.000 € par an (+/- 7.500 € nets par mois) paiera, sur base de notre simulation, 230 € de plus par mois.

¹ Sur base d'une personne isolée avec un enfant et selon le cadre fiscal actuel.

Une élasticité à l'IPP en partie pour les Régions

L'élasticité est le changement proportionnel (en %) d'une variable (ici l'IPP) relativement à une autre variable (prix, population, revenu réel).

Concrètement, sachant que l'élasticité de l'IPP² est de 1,58 en Région wallonne, cela signifie que si le revenu réel imposable par wallon augmentait de 2%, le rendement réel de l'IPP par habitant augmenterait de 3,16% (2*1,58).

Par le passé, seul le fédéral « profitait » de ces gains de recettes supplémentaires à l'IPP lorsque les revenus augmentaient. Après la réforme, nous pouvons considérer que environ 25% des recettes supplémentaires liées à l'élasticité seront de façon mécanique (via les additionnels) versées en faveur des Régions.

Par ailleurs, il convient également de signaler que l'ensemble des projections relatives à la Région wallonne ont été faites sur base d'une élasticité fixe de 1,58. Or, pour les projections à plus long terme (+ de 10 ans), les économistes se basent en général sur une élasticité unitaire (=1). Il convient donc d'émettre la plus grande prudence par rapport aux simulations faites pour la Région wallonne car ces dernières sont de fait surévaluées. En effet, une élasticité à long terme fixe, c'est-à-dire à législation constante, implique une hausse du taux moyen de l'IPP et un rendement de l'IPP qui augmente plus vite que le PIB. Compte tenu des difficultés budgétaires actuelles et futures, il nous semble illusoire de se baser sur une élasticité unitaire (qui découle en général d'une réforme fiscale, peu envisageable en ce moment). Nous baserons donc notre hypothèse de calcul sur une élasticité à moyen terme de 1,29.

L'impact de cette hypothèse n'est pas sans conséquences au niveau des projections budgétaires à court, moyen et long terme, comme nous l'indique le tableau suivant :

Elasticité	En milliers d'€	2012	2013	2014	2015	2022	2032
1 (a)	Total des moyens de la Wallonie	8 909 204	9 238 029	9 580 091	9 935 612	12 626 727	17 197 599
1.29 (b)	Total des moyens de la Wallonie	8 909 204	9 249 669	9 604 478	9 974 021	12 779 748	17 660 977
1.58(c)	Total des moyens de la Wallonie	8 909 204	9 261 309	9 628 954	10 012 713	12 937 432	18 155 649
Différence (b)-(a)		-	11 640	24 387	38 409	153 021	463 378
Différence (c)-(b)		-	11 640	24 476	38 692	157 684	494 672
Différence (c)-(a)		-	23 280	48 863	77 101	310 705	958 050

On peut constater que suivant l'hypothèse d'élasticité retenue, des différences budgétaires importantes apparaissent dès 2022. La différence entre l'hypothèse retenue dans la note Di Rupo et notre hypothèse est une perte de près de 500 millions pour la Région wallonne.

² Nous faisons référence ici à l'élasticité au revenu réel (hors inflation). Il convient par ailleurs de signaler qu'il existe également une élasticité prix et une élasticité à la population. Etant donné que ces deux élasticités sont généralement considérées comme unitaire, nous ne les ferons pas intervenir dans notre raisonnement.

Un accroissement de l'autonomie

Le nouveau modèle de financement prévoit une autonomie fiscale en matière d'impôt des personnes physiques pour un montant de 10,736 milliards. A titre de comparaison, le modèle actuel de la LSF permettait une autonomie pour un maximum de 6,75% soit quelques 2,6 milliards d'euros pour les Régions. On peut donc en conclure que l'autonomie fiscale en matière d'impôt des personnes physiques a été multipliée par 4. Ne perdons toutefois pas de vue que les matières régionalisées ont, dans le même temps, engendré une augmentation du budget de la Région de plus ou moins 50%.

La solidarité en baisse

Pour rappel, l'intervention de solidarité nationale est une dotation versée à chacune des Régions dont le produit de l'IPP par habitant est inférieur à la moyenne correspondante pour l'ensemble du royaume. Cette dotation représente tout de même quelques 800 millions d'euros pour la Région wallonne soit plus de 12% du montant total des recettes de la Région. Le mécanisme actuel a vivement été critiqué au niveau flamand notamment à cause de « l'effet pervers » qu'il engendre. En effet, les Régions qui bénéficient d'un transfert au titre de l'intervention de solidarité voient leurs recettes diminuer lorsque la base de l'IPP augmente davantage sur leur territoire que dans les autres régions. Ce qui faisait dire à la Flandre que la Wallonie n'avait pas intérêt à améliorer sa situation économique.

Le nouveau mécanisme de solidarité tel que prévu dans la nouvelle loi de financement, éviterait cet effet pervers et se calculerait de la façon suivante : $V*(db-dpb)*X$ avec :

- V : l'ensemble des montants lié à l'autonomie fiscale et des dotations réparties selon une clé fiscale aux Régions ainsi que 50% de la dotation IPP des Communautés soit un montant de 20,083 milliards selon les estimations de la BNB pour 2012. La ventilation de ce montant, sur base de nos informations et calculs, se ferait de la manière suivante :

En millions d'euros	
Autonomie fiscale	10.736
Dotation dépenses fiscales	1.147
Dotation emploi	3.893
Dotation des Communautés (50%)	4.094
Politique scientifique	1
Fonds de participation	200
Fonds des calamités	12
Total	20.083

- Db : part de la population de la Région dans la population totale ;
- Dpb : pourcentage de la Région dans l'IPP maintenu au niveau fédéral ;
- X : facteur de compensation de l'écart qui est égal à 80%.

Ce qui nous donnerait pour la Wallonie :

Clé Popu	32,31%
Clé IPP	28,52%
Différence clé	3,79%
Montant correcteur (en milliards)	20.083
Facteur de compensation	0,8
intervention de solidarité (en millions)	608,9

Il convient de signaler que ce montant est inférieur à ce que reçoit la Wallonie dans l'actuelle LSF mais que le nouveau montant évoluera en fonction de l'inflation et de la croissance réelle.

De nouvelles compétences sous-financées

L'enveloppe « emploi » et « dépenses fiscales » sera répartie sur base de la clé de répartition de l'IPP maintenu au niveau fédéral. Cette dotation se compose de 90% des moyens transférés en matière d'emploi (le reste se fera via le mécanisme de transition voir *infra*) et du solde, après assainissement, des moyens liés aux dépenses fiscales transférées. Il convient également de souligner que cette dotation n'évoluera qu'à concurrence de 70% de la croissance réelle nationale.

Concernant les dépenses fiscales, sachant que 40% des dépenses fiscales sont déjà prises en considération dans l'autonomie fiscale, il appert qu'au maximum 60% des moyens devraient être octroyés aux Régions via une dotation. L'autonomie fiscale des Régions s'exerce donc à travers les additionnels à l'IPP et 40% des dépenses fiscales (voir tableau 1 page 8).

Une douloureuse transition

Un mécanisme de transition pour les Régions garantira que, l'année de départ, aucune entité ne soit gagnante ni perdante. Le montant d'égalisation (socle³) restera constant en valeur nominale pendant 10 ans avant de diminuer de manière linéaire pendant les 10 années suivantes jusqu'à disparaître. Cela revient à dire que l'on va calculer une seule fois le montant du socle et pendant les 10 années suivantes ce montant restera constant et donc à la fois non indexé et non lié à la croissance...

Sachant que la valeur du socle est de 513 millions d'euros selon notre simulation, si nous considérons une inflation annuelle de 2%, ce montant dans 10 ans représentera 22% de moins qu'à l'heure actuelle soit une perte de 110 millions d'euros. Ne perdons pas de vue que ce montant disparaîtra totalement dans les 20 ans !

Bien entendu, si l'on additionne ce socle au mécanisme de solidarité, certains pourraient dire que le montant de la solidarité s'élève à plus de 1 milliard, soit plus qu'à l'heure actuelle. Ne perdons pas de vue que si ce montant est plus important dans l'absolu, il l'est moins en termes relatifs (suite aux nouveaux transferts de compétences).

³ Le socle représente la différence entre le montant qu'aurait donné l'ancienne LSF et la nouvelle diminué des 609 millions de l'intervention de solidarité.

Impacts de la LSF sur les prochaines années

Compte tenu des différents éléments évoqués ci-avant, il nous semblait opportun de présenter une simulation de cette nouvelle LSF appliquée à la Région wallonne.

Les hypothèses retenues concernant l'évolution des moyens financiers de la Région wallonnes sont les suivantes :

- taux de croissance économique : scénario A2 du Bureau du plan ;
- inflation annuelle : 2% ;
- clé fiscale : 28,35% ;
- part de la population wallonne dans le total : 32,3% ;
- autonomie fiscale dépenses fiscales : 40% ;
- dotation solde dépenses fiscales : 60% (le maximum) ;
- la consommation des compétences transférées emploi : 34,5% ;
- la solidarité ancienne loi de financement : 830 millions d'euros ;
- **Elasticité de 1.29.**

Sur base de ces hypothèses, le tableau 1 présente l'évolution des moyens de la Région wallonne (calculs CESW).

■